Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

23 432 De situatie in het Midden-Oosten

Nr. 546

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2025

Op 15 januari 2025 zijn Israël en Hamas een staakt-het-vuren overeengekomen. Dit is een essentiële stap die het kabinet verwelkomt. Al geruime tijd, en in lijn met VNVR-resolutie 2735, is door Nederland opgeroepen tot een onmiddellijk staakt-het-vuren. Het staakt-het-vuren moet bijdragen aan de vrijlating van alle gijzelaars, aan de verlichting van de catastrofale humanitaire situatie in de Gazastrook en aan een permanent einde van het geweld.

De vrijlating van de eerste gijzelaars, die op gruwelijke wijze van hun vrijheid waren beroofd en die onder ondenkbare omstandigheden zijn vastgehouden, biedt hoop maar ook zorg en verdriet voor de nabestaanden van hen die het niet hebben overleefd of van wie hun geliefden nog altijd vast worden gehouden. In de Gazastrook zal onder veel inwoners de vreugde over het staakt-het-vuren gepaard gaan met verdriet over hun overleden geliefden en de ernstige zorg over de dagelijkse levensomstandigheden en onzekerheid over de nabije toekomst. Veel van hen zullen (nog) niet kunnen terugkeren naar hun woonplaats die als gevolg van de oorlog onbewoonbaar is geworden. Dit onderstreept de noodzaak van voortdurende humanitaire hulp aan de Gazastrook om het enorme leed te verlichten. Het staakt-het-vuren verschaft de hoop de opmaat te vormen tot duurzame stabiliteit en vrede in de regio.

Tegelijkertijd is realisme op zijn plaats. Veel is nog ongewis. De situatie in de Gazastrook is dusdanig ernstig dat een collectieve en langdurige inzet nodig zal zijn om die te verbeteren. Nederland zal zijn bijdrage hieraan leveren en streeft in lijn met het Regeerprogramma naar de veiligheid van Israël en een duurzame oplossing die door beide partijen wordt gedragen, waarbij het uitgangspunt de tweestatenoplossing blijft.

Met deze brief doe ik mijn toezegging gestand van 18 december 2024 om te reageren op het rapport van Amnesty International van 5 december 2024 «*You feel like you're subhuman*». In de annex van deze brief kom ik

kst-23432-546
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

tevens tegemoet aan de toezegging van de Minister-President aan uw Kamer tijdens het plenair debat ter voorbereiding op de Europese Raad op 17 december 2024 over de verplichtingen van Nederland onder het Genocideverdrag en het Statuut van Rome.

Genocide is een zeer ernstig misdrijf, en complex om vast te stellen, met name daar waar het gaat om het aantonen van genocidale opzet. Nederland is in de regel terughoudend om situaties als genocide te kwalificeren.[1] Volgens het staand beleid van het kabinet zijn bij het doen van dergelijke kwalificaties uitspraken van (internationale) gerechts- en strafhoven, eenduidige conclusies volgend uit wetenschappelijk onderzoek of vaststellingen door de VN (Veiligheidsraad) zwaarwegend. Dit geldt ook voor de huidige situatie in de Gazastrook. Op dit moment loopt een zaak tussen Zuid-Afrika en Israël onder het Genocideverdrag bij het Internationaal Gerechtshof (IGH). Het Hof heeft inmiddels drie keer voorlopige maatregelen aan de partijen opgelegd in de eerste helft van 2024. In de Kamerbrief van 12 februari 2024 is de Nederlandse visie op deze zaak gedeeld.[2] Uit het Genocideverdrag vloeit de verplichting voort voor derde staten om genocide te voorkomen.

Ook bracht de NGO Human Rights Watch op 19 december 2024 een rapport uit waarin wordt gesteld dat Israël zich schuldig maakt aan misdrijven tegen de menselijkheid en aan genocidale handelingen.[3] Op dezelfde dag stelde Artsen zonder Grenzen dat er met name in het noorden van de Gazastrook duidelijke tekenen zijn van «etnische zuivering».[4] De publicatie van deze NGO-rapporten toont de ernst van situatie in de Gazastrook.

In het rapport van 5 december 2024 hanteert Amnesty de internationaal geaccepteerde definitie van genocide, zoals in de annex bij deze brief uiteen wordt gezet. Ook geeft het rapport een overzicht van bestaande jurisprudentie van het IGH en internationale strafhoven en- tribunalen, waarin bepaalde onderdelen van deze definitie verder zijn uitgelegd en gepreciseerd. Vervolgens analyseert Amnesty de informatie die het voor het opstellen van het rapport heeft verzameld over de situatie in de Gazastrook in het licht van deze definitie. Op basis van deze analyse stelt Amnesty dat de situatie in de Gazastrook kan worden gekwalificeerd als genocide.

Het aantonen van genocidale opzet is in de praktijk lastig. Amnesty besteedt uitgebreid aandacht aan het onderbouwen van Amnesty's beschuldiging van genocidale opzet bij de Israëlische autoriteiten. Hiertoe zet Amnesty eerst de standaarden voor het vaststellen van genocidale opzet uiteen die volgen uit de jurisprudentie van internationale hoven en tribunalen, waaronder het IGH. Uit deze jurisprudentie volgt dat recht-streeks bewijs voor genocidale opzet kan worden gevonden in (expliciet) beleid of plannen van de staat, of plannen en uitspraken van de dader. Uitingen van genocidale opzet worden echter zelden in het openbaar gedaan. Bij gebrek aan expliciet bewijs, kan genocidale opzet worden afgeleid uit een alomvattende toetsing van al het beschikbare bewijs, waaronder de (indirecte) feiten en omstandigheden en het patroon van handelingen («*pattern of conduct*»), zoals bijvoorbeeld de algemene

[1] Zie onder meer Kamerbrief van 22 december 2017 met de kabinetsreactie op het gezamenlijk advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) en de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA) over het gebruik van de term «genocide» door politici, Kamerstuk 34 775-V, nr. 44.
[2] Zie Kamerbrief Reactie op de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de zaak tussen Zuid-Afrika en Israël inzake vermeende genocide in de Gazastrook, Kamerstuk 23 432, nr. 511.
[3] Israel's Crime of Extermination, Acts of Genocide in Gaza | Human Rights Watch
[4] Life in the death trap that is Gaza | Doctors Without Borders - USA

context, de algemene politieke doctrine die aanleiding gaf tot de handelingen, het feit dat de handelingen systematisch tegen dezelfde groep zijn gericht, de omvang van de wreedheden, het systematisch tot doelwit maken of uitkiezen van slachtoffers vanwege hun lidmaatschap van de groep of het discriminerende karakter van de handelingen. Wanneer bewijs van genocidale opzet enkel bestaat uit een patroon van handelingen, is het volgens het IGH noodzakelijk dat de enige redelijke gevolgtrekking («*the only reasonable inference*») van deze handelingen het doel is om de groep als zodanig te vernietigen.

Amnesty merkt op dat deze «*only reasonable inference*»-standaard tot reacties heeft geleid. Sommige experts hebben gewaarschuwd dat deze standaard zodanig strikt zou kunnen worden uitgelegd, dat dit het vaststellen van genocidale opzet in oorlogstijd in feite onmogelijk zou maken; dit terwijl het Genocideverdrag expliciet stelt dat genocide ook in oorlogstijd verboden is. Vervolgens zet Amnesty uiteen hoe het, in het licht van de jurisprudentie van het IGH en deze bestaande discussie, te werk is gegaan bij het afleiden van genocidale opzet uit het patroon van handelingen van de Israëlische autoriteiten.

Deze discussie over de uitleg van de «*only reasonable inference*»-standaard speelt overigens niet alleen bij de kwalificatie van de huidige situatie in de Gazastrook, maar ook ten aanzien van gebeurtenissen elders. In november 2023 heeft Nederland, samen met Canada, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, en het Verenigd Koninkrijk, een standpunt ingenomen ten aanzien van deze discussie in een gezamenlijke interventie in de IGH-zaak tussen Gambia en Myanmar over vermeende genocide jegens de Rohingya in Myanmar. Amnesty verwijst naar deze interventie in zijn rapport. Deze zaak loopt op dit moment nog, waardoor het IGH nog geen standpunt heeft ingenomen over deze interventie.

In deze interventie stellen de interveniërende landen o.a. dat het Hof een evenwichtige benadering zou moeten hanteren bij het afleiden van genocidale opzet uit een patroon van handelingen, waarbij de ernst van het misdrijf in acht wordt genomen zonder dat de drempel voor het afleiden van genocidale opzet zodanig hoog wordt dat vaststellingen van genocide vrijwel onmogelijk worden. Hierbij is het onder meer van belang dat het beschikbare bewijsmateriaal op een alomvattende manier wordt getoetst. Volgens de interveniërende landen, waaronder Nederland, kan een dergelijke evenwichtige benadering worden gebaseerd op de bestaande jurisprudentie van het IGH.

Voor de vaststelling of een bepaalde gebeurtenis als genocide kan worden gekwalificeerd, is grondig feitenonderzoek van groot belang. De hierboven beschreven complexiteit van genocide als juridisch concept en van het aantonen van genocidale opzet, onderstrepen de noodzaak van grondig feitenonderzoek eens temeer. Daarom is het kabinet in de regel terughoudend om situaties als genocide te kwalificeren.[5] Hoewel het rapport van Amnesty een bijdrage levert aan het feitenonderzoek, bestaat voor het kabinet in dit geval geen reden om af te wijken van de gebruikelijke terughoudendheid bij het kwalificeren van gebeurtenissen als genocide.

Het kwalificeren van een situatie als genocide door Nederland of andere staten is geen vereiste voor de toepasselijkheid van verplichtingen onder

[5] Zie onder meer Kamerbrief van 22 december 2017 met de kabinetsreactie op het gezamenlijk advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) en de Extern Volkenrechtelijk Adviseur (EVA) over het gebruik van de term «genocide» door politici, Kamerstuk 34 775 V, nr. 44.

het Genocideverdrag, waaronder de verplichting om genocide te voorkomen. Deze verplichting treedt immers in werking bij een betrouwbare aanwijzing van een ernstig risico op genocide. Ook in situaties waarin niet vaststaat of daden van geweld zijn aan te merken als genocide dient reeds te worden overgegaan tot actie, binnen de mogelijkheden van de betreffende staat, ter preventie van verdere gruwelijkheden. Volgens Nederland moeten dergelijke preventieve stappen niet afhankelijk zijn van een formele vaststelling omtrent genocide. Een dergelijke voorwaardelijkheid vloeit ook niet voort uit het Genocideverdrag.

Voor de volledigheid is het nog van belang op te merken dat in de verschillende uitspraken van het IGH inzake voorlopige maatregelen in de zaak tussen Zuid-Afrika en Israël, het Hof heeft geoordeeld dat het aannemelijk is dat er rechten van Zuid-Afrika in het geding zijn in dit geschil, namelijk het recht van Palestijnen om niet onderworpen te worden aan handelingen die zijn verboden in het Genocideverdrag en het recht van Zuid-Afrika om naleving door Israël van de verplichtingen onder het Genocideverdrag te eisen.

Amnesty is de eerste NGO die concludeert dat ondernomen handelingen van Israël sinds 7 oktober 2023 gericht zouden zijn op de (gedeeltelijke) vernietiging van het Palestijnse volk en dat Israël daarmee het genocideverdrag zou schenden. Het is echter niet de enige (niet-gouvernementele) internationale organisatie die rapporteert over ernstige schendingen van het internationaal recht, inclusief het humanitair oorlogsrecht, in het conflict tussen Hamas en Israël. Op 19 december 2024 bracht de NGO Human Rights Watch een rapport uit waarin wordt gesteld dat Israël zich schuldig zou maken aan misdrijven tegen de menselijkheid en aan genocidale handelingen. Hierbij worden de Israëlische acties in de Gazastrook, zoals vernietiging van essentiële infrastructuur, verhinderen van humanitaire hulp en bewuste ontzegging van toegang tot basisbehoeften, zoals water, genoemd als voorbeelden.[6] Op dezelfde dag stelde Artsen zonder Grenzen dat er met name in het noorden van de Gazastrook duidelijke tekenen zouden zijn van «etnische zuivering».[7] Artsen zonder Grenzen stelt dat hun eigen observaties overeenkomen met de beschrijvingen die worden gegeven door diverse organisaties en juridische experts, die concluderen dat er sprake is van genocide in de Gazastrook, maar benadrukt dat het zelf niet de autoriteit of wettelijke bevoegdheid heeft om genocide vast te stellen. Daarnaast heeft de VN meermaals rapporten uitgebracht. VN Hoge Commissaris voor de mensenrechten Volker Türk wees eerder op de verplichtingen onder het Genocideverdrag.

Het kabinet ziet het groot menselijk lijden in de Gazastrook en de ernst van de situatie, evenals het oog heeft voor de trauma's in de Israëlische samenleving. Sinds het uitbreken van de oorlog heeft Nederland zich naar vermogen ingezet om die situatie te verbeteren en Israël opgeroepen zich aan het humanitair oorlogsrecht te houden. Deze inzet loopt langs verschillende sporen: diplomatiek, humanitair, veiligheid en bestrijding van straffeloosheid.

Op diplomatiek vlak heeft het kabinet zich ingezet voor verbetering van de situatie en een oplossing voor het conflict in de Gazastrook. Dialoog is hiervoor cruciaal. Dat gebeurt zowel voor als achter de schermen. In deze gesprekken is steevast het belang onderstreept van naleving van het humanitair oorlogsrecht en de noodzaak van een drastische toename van het hulpvolume voor de bevolking in de Gazastrook. Het kabinet beseft dat door de aard van stille diplomatie het complex is om een direct

[6] Israel's Crime of Extermination, Acts of Genocide in Gaza | Human Rights Watch
[7] Life in the death trap that is Gaza | Doctors Without Borders - USA

verband aan te tonen tussen de diplomatieke inzet en het behaalde resultaat hiervan. Sinds 7 oktober 2023 zijn verschillende bezoeken gebracht aan de regio door onder meer de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken. Daarnaast is er veelvuldig telefonisch contact op politiek niveau. Ook zijn vele gesprekken gevoerd met regionale spelers, waaronder Egypte, Jordanië en Qatar, om bij te dragen aan het vinden van een oplossing voor het conflict.

Om meer gewicht in de schaal te leggen, treedt Nederland zoveel mogelijk op met gelijkgezinde partners, bij voorkeur in EU-verband. Sinds 7 oktober 2023 zijn verschillende Raadsconclusies aangenomen waarin de noodzaak van humanitaire hulp wordt onderstreept. Tevens zijn conclusies aangenomen om het belang van naleving van de voorlopige maatregelen van het IGH te onderstrepen.[8] In Europees verband dringt het kabinet al langer aan op het bijeenkomen van de Associatieraad tussen de EU en Israël, omdat het een belangrijk kanaal vormt om het gesprek met Israël te voeren – in het bijzonder over zorgen omtrent de oorlog in de Gazastrook.

Ook via gezamenlijke humanitaire démarches heeft Nederland Israël aangesproken. Nederland heeft verschillende keren met een groep gelijkgezinde landen bij Israël aangedrongen op een onmiddellijke en aanzienlijke verbetering van humanitaire toegang en distributie van hulp in de Gazastrook. Nederland was driemaal de initiatiefnemer daartoe, onder andere ten tijde van de voorlopige maatregelen die door het IGH zijn opgelegd naar aanleiding van de aangekondigde grondoperatie in Rafah. Bij dergelijke humanitair diplomatieke interventies spant Nederland zich tevens in om de missie en het werk van de VN Senior Coördinator voor Humanitaire Hulp en Wederopbouw van Gaza, die ook door Nederland financieel wordt ondersteund, kracht bij te zetten. Ook heeft Nederland een speciaal humanitair gezant ingezet, die samen optrok met onder andere de speciaal gezanten van de VN, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Nederland heeft op 19 december 2024 een voorstem uitgebracht bij een resolutie die een adviesaanvraag neerlegt bij het IGH over de verplichtingen van Israël als bezettende macht ten aanzien van de aanwezigheid en de activiteiten van o.a. de VN en ten aanzien van het faciliteren van humanitaire hulp aan het Palestijnse volk te faciliteren.

Financieel heeft Nederland additioneel EUR 72 miljoen bijgedragen aan het verlichten van de noden in de Gazastrook. Daarnaast heeft Nederland getracht bij te dragen aan alternatieve routes en vormen voor het verlenen van hulp, zoals de versterking van de landroute via Jordanië (met een extra bijdrage van EUR 5 miljoen via UNOPS), airdrops en het opzetten van een maritieme corridor. Bovendien draagt Nederland momenteel twee militaire stafleden bij aan het Jordaanse initiatief voor een luchtbrug.

Naast inzet op het diplomatieke en humanitaire spoor blijft Nederland streven naar bestrijding van straffeloosheid. Daarom heeft Nederland het Internationaal Strafhof (ISH) als verdragspartij en als gastland gesteund, onder andere met vrijwillige bijdragen, waaronder drie miljoen euro voor de versterking van de onderzoekscapaciteit van het ISH. Daarnaast heeft Nederland een vrijwillige bijdrage van een miljoen dollar gedaan ten behoeve van *accountability* aan het kantoor van de VN Hoge Vertegenwoordiger voor de Mensenrechten in de Palestijnse Gebieden.

---

[8] European Council conclusions, 27 June 2024 - Consilium

De ernstige situatie in de Gazastrook weerhield Nederland van het verlenen van vergunningen voor de uitvoer naar Israël van wapens die kunnen bijdragen aan de activiteiten van de Israëlische krijgsmacht in de Gazastrook en op de Westelijke Jordaanoever. Nederland gaat op het vlak van de uitvoer van militaire goederen gedegen te werk. Vergunningaanvragen worden zorgvuldig getoetst aan de criteria van het EU Gemeenschappelijk Standpunt inzake wapenexport. Dat is onlangs bevestigd in het vonnis van de voorzieningenrechter in de zaak Al-Haq c.s. tegen de Staat (d.d. 13 december 2024). Daar waar een duidelijk risico bestaat dat uit te voeren goederen kunnen worden gebruikt voor ernstige schendingen van de mensenrechten of het humanitair oorlogsrecht, wordt een vergunningaanvraag afgewezen. Datzelfde geldt voor de beoordeling van vergunningaanvragen voor de export van *dual use*-goederen. Ook hier vindt per aanvraag een risicobeoordeling plaats waarbij wordt gekeken naar de aard van het goed, eindgebruik, eindgebruiker en land van bestemming. In de huidige omstandigheden blijft uitvoer mogelijk van bijvoorbeeld onderdelen voor een luchtverdedigingssysteem, zodat Israël zich kan verdedigen tegen regionale dreiging.

Meer dan een jaar na het uitbreken van de oorlog kan worden geconstateerd dat de bestaande inzet langs de verschillende sporen niet altijd tot het gewenste resultaat heeft geleid. Hoewel de dreiging van Hamas niet verdwenen is, het kabinet begrip heeft voor de complexiteit van het vechten tegen een tegenstander die zich tussen de burgerbevolking verschuilt en de informatie die over de situatie in de Gazastrook naar buiten komt niet altijd betrouwbaar is, wordt geconstateerd er de afgelopen periode te weinig hulp is binnen gekomen, dat er sprake is van grote noden met name in Noord-Gaza, dat de veiligheid van hulpverleners onvoldoende wordt gegarandeerd, dat afgesproken *safe zones* onvoldoende veilig blijven en de noodzakelijke medische hulp, laat staan medische zorg, onvoldoende kon worden geleverd.

Het staakt-het-vuren is een eerste stap naar een duurzaam einde van het geweld. Tegelijkertijd heerst er terecht veel onzekerheid over wat komen gaat. Het is van groot belang dat beide partijen zich houden aan de gemaakte afspraken, hetgeen Nederland actief zal uitdragen in bilateraal, regionaal en internationaal verband. De beoogde EU-Associatieraad is hiervoor een belangrijk moment.

Tegelijkertijd is de situatie niet onmiddellijk veranderd met het staakt-het-vuren. Diplomatiek is de afgelopen week de boodschap over de situatie in de Gazastrook en het belang van naleving van het humanitair oorlogsrecht opnieuw overgebracht. Deze boodschappen zal Nederland blijven afgeven, ook op ambtelijk niveau, zoals in de voorziene consultaties tussen de Volkenrechtelijk Adviseur en zijn Israëlische ambtsgenoot.

In de afgelopen maanden is in multilateraal verband meermaals gestemd over resoluties ten aanzien van de oorlog. Uit deze resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties vloeien verschillende trajecten voort. Aankomende juni zal naar aanleiding van een AVVN-resolutie (18 september 2024) een conferentie worden georganiseerd door Frankrijk en Saudi-Arabië over de tweestatenoplossing. Nederland zal hieraan deelnemen. Naar aanleiding van de AVVN-resolutie van 19 december 2024 is een nieuwe adviesaanvraag gedaan aan het IGH over de verplichtingen van Israël als bezettende macht ten aanzien van de aanwezigheid en de activiteiten van o.a. de VN en ten aanzien van het faciliteren van humanitaire hulp aan de Palestijnse burgerbevolking.

Nederland zal zich blijven inzetten voor verbetering van de situatie in de Gazastrook. Dit zal de komende periode na het staakt-het-vuren hard

nodig blijven. Al geruime tijd bereikt te weinig hulp de vele mensen in nood in de Gazastrook. De invoer van goederen, zowel humanitair als commercieel, lag de afgelopen periode onder het minimaal noodzakelijke. De toegang via de grensovergangen is beperkt en onvoldoende structureel, en het bleek nagenoeg onmogelijk om hulp van Noord-Gaza naar het zuiden te krijgen en vice versa. Een cruciale uitdaging bleek de afgelopen tijd om humanitaire hulp te distribueren binnen de Gazastrook. Dit gezien extreme onveiligheid voor hulpverleners, alsook van plunderingen van hulpkonvooien, obstructie van hulp door militaire checkpoints, en verscheidene andere restricties. Naar verwachting zal ook met het staakt-het-vuren toegang en veiligheid voor hulpverleners een uitdaging blijven. Nederland zal Israël hierop blijven aanspreken. Het is de verantwoordelijkheid van Israël om humanitaire hulp te faciliteren, en die verantwoordelijkheid stopt niet bij de grens. Eveneens blijft Nederland humanitaire organisaties financieel ondersteunen voor waarborging van de continuïteit en mogelijke opschaling van de humanitaire respons. Nederland zal, naast de 15 miljoen euro aan bijdrage aan UNRWA, de dit jaar vrijkomende middelen van vier miljoen euro als gevolg van de uitvoering van het amendement Stoffer/Eerdmans, investeren in humanitaire hulpverlening in de Palestijnse Gebieden, waaronder de Gazastrook.

Voor onafhankelijk onderzoek naar schendingen van het internationaal recht zal het kabinet additionele fondsen vrijmaken. Het OHCHR-kantoor in de Palestijnse Gebieden zal extra middelen ontvangen voor monitoring en onderzoek naar mogelijke mensenrechtenschendingen. Om de persvrijheid te garanderen, zal tevens een financiële bijdrage aan Free Press Unlimited worden geleverd om onafhankelijke journalistiek te waarborgen.

In de komende maanden zal naar verwachting meer informatie naar buiten komen over het daadwerkelijke aantal slachtoffers, de omvang van de catastrofale situatie, en de langdurige gevolgen van dit conflict specifiek voor de Gazastrook. Ook zal van alles naar buiten kunnen komen over de erbarmelijke omstandigheden waarin vrijgekomen Israëlische gijzelaars zijn vastgehouden, hetgeen de trauma's aan Israëlische zijde zal voeden. Het is van belang dat een plan wordt overeengekomen in de internationale gemeenschap over het herstel, de stabilisatie, en wederopbouw van de Gazastrook en dat afspraken over de uitvoering daarvan worden gemaakt. Nederland zal zijn bijdrage hieraan leveren. Nederland voorziet een belangrijke rol voor de VN, de internationale financiële instellingen, het bedrijfsleven en natuurlijk zeker ook landen in de regio.

Nederland zal zich op de verschillende sporen blijven inzetten om conform het Regeerprogramma te streven naar een veilig Israël, verlichten van leed en verschaffen van perspectief voor Palestijnen en uiteindelijk ook een duurzame oplossing die door beide partijen wordt gedragen, waarbij het uitgangspunt een tweestatenoplossing blijft waarbij zowel het Israëli's als Palestijnen in vrede en veiligheid naast elkaar kunnen leven.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Annex 1

Het Genocideverdrag

Tijdens het plenair debat ter voorbereiding op de Europese Raad is er tevens verzocht om de Kamer te informeren over de verplichtingen van het Koninkrijk der Nederlanden onder het Genocideverdrag. Het Verdrag inzake de voorkoming en bestraffing van genocide van 9 december 1948 (Genocideverdrag) verplicht verdragspartijen tot het bestraffen en voorkomen van het misdrijf genocide. Het verdrag bevat een algemeen erkende definitie van genocide en bepaalt dat genocide een misdrijf is in vredestijd en ten tijde van gewapend conflict. Het Genocideverdrag is door 153 staten geratificeerd, waaronder door het Koninkrijk der Nederlanden. Uit jurisprudentie van het Internationaal Gerechtshof (IGH) blijkt bovendien dat de belangrijkste beginselen die ten grondslag liggen aan het verdrag behoren tot het internationaal gewoonterecht en dus bindend zijn voor alle staten.

Hoewel het verbod op genocide als zodanig niet in het verdrag staat, is erkend dat dit verbod voortkomt uit andere bepalingen in het verdrag. Het verbod op genocide is daarnaast erkend als dwingende regel van algemeen internationaal recht (jus cogens). Dit betekent dat deze regel door staten is geaccepteerd en erkend als een regel waarvan niet mag worden afgeweken. Dergelijke dwingendrechtelijke regels dienen ter bescherming van de fundamentele waarden van de gehele internationale gemeenschap.

De rechtsgevolgen van een ernstige schending van een regel van dwingend recht, zoals een schending van het verbod op genocide, zijn weergegeven in artikel 41 van de conceptartikelen van de VN Commissie voor internationaal recht inzake staatsaansprakelijkheid. De bepaling bevat drie verplichtingen voor (derde) staten in het geval van een schending, namelijk (1) de verplichting om samen te werken om de schending te beëindigen, (2) de verplichting tot niet-erkenning van de situatie die is ontstaan als gevolg van de schending, en (3) de verplichting om geen steun of assistentie te geven aan het in stand houden van die situatie.

<u>Definitie van genocide</u>

Volgens artikel II van het Genocideverdrag wordt onder genocide verstaan een van de volgende handelingen, gepleegd met de bedoeling om een nationale, etnische, godsdienstige groep, dan wel een groep behorende tot een bepaald ras, geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen:

a. het doden van leden van de groep;
b. het toebrengen van ernstig lichamelijk of geestelijk letsel aan leden van de groep;
c. het opzettelijk aan de groep opleggen van levensvoorwaarden die gericht zijn op haar gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging;
d. het nemen van maatregelen, bedoeld om geboorten binnen de groep te voorkomen;
e. het gewelddadig overbrengen van kinderen van de groep naar een andere groep.

Deze definitie is in zijn volledigheid overgenomen in de Statuten van het Joegoslavië-tribunaal, het Rwandatribunaal en het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. In Nederland is de strafbaarstelling van het misdrijf genocide neergelegd in artikel 3 van de Wet internationale misdrijven (Wim). Ook de definitie van genocide in de Wim is woordelijk uit het Genocideverdrag overgenomen.

Het kenmerkende van genocide is gelegen in het bijzondere oogmerk dat bij de dader aanwezig moet zijn om een nationale, etnische, raciale of religieuze groep geheel of gedeeltelijk als zodanig te vernietigen. Het bestaan van een ander (persoonlijk) motief bij de dader, bijvoorbeeld financieel of politiek gewin, wraak of het verkrijgen van grondgebied, sluit het (ook) bestaan van genocidale opzet niet uit. Ook als onder het internationaal recht een grondslag bestaat voor het gebruik van geweld, bijvoorbeeld zelfverdediging in reactie op een gewapende aanval, of er een militair offensief gaande is, kan er sprake zijn van genocidale opzet.

Verplichtingen voor (derde) staten op basis van het Genocideverdrag

Artikel I van het Genocideverdrag verplicht verdragspartijen om het misdrijf genocide te voorkomen en te bestraffen. Hoewel nauw met elkaar verbonden, gaat het om twee afzonderlijke verplichtingen. De verplichtingen om genocide te voorkomen en te bestraffen zijn overigens niet erkend als dwingende regels van algemeen internationaal recht (jus cogens).

Verplichting tot voorkomen van genocide

De verplichting om genocide te voorkomen is primair gericht op de staat met controle over de handelingen of het grondgebied, maar is niet territoriaal begrensd. De reikwijdte van de verplichting voor niet rechtstreeks betrokken verdragspartijen («derde») staten hangt af van hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op mogelijke plegers van genocide. Volgens het IGH is de verplichting om genocide te voorkomen een inspanningsverplichting (en dus geen resultaatsverplichting): een (derde) staat moet alle redelijkerwijs beschikbare maatregelen nemen om genocide zoveel mogelijk te voorkomen.

De mogelijkheid om invloed uit te oefenen op vermeende daders hangt onder meer af van de geografische afstand en van de sterkte van de politieke, militaire en financiële banden tussen de autoriteiten van de staat en de belangrijkste bij de gebeurtenissen betrokken personen. De verplichting om genocide te voorkomen en de bijbehorende plicht om te handelen ontstaat op het moment dat de (derde) staat verneemt, of normaal gesproken had moeten weten, van het bestaan van een ernstig risico dat genocide zal worden gepleegd. Staten zijn op grond van het Genocideverdrag echter niet verplicht om zelfstandig onderzoek te doen naar iedere mogelijke situatie van genocide in een derde staat. Wanneer een staat op de hoogte is van een situatie waarin een reëel risico op genocide bestaat, is het van belang om op te roepen tot grondig en degelijk feitenonderzoek door instanties die hiertoe bevoegd zijn en de capaciteit hebben om dit onderzoek effectief uit te voeren.

Bij de invulling van de verplichting tot het voorkomen van genocide moet een staat zich aan het internationaal recht houden, waaronder het geweldsverbod in het VN-Handvest. Daarnaast kan iedere partij bij het Genocideverdrag een beroep doen op de bevoegde organen van de VN om op grond van het VN-Handvest maatregelen te treffen ter voorkoming van genocide, of van enig ander in artikel III genoemd feit, zoals het rechtstreeks en openbaar aanzetten tot genocide. Als de staat middelen tot zijn beschikking heeft die waarschijnlijk een afschrikwekkend effect hebben op individuen die ervan worden verdacht genocide voor te bereiden, of redelijkerwijs worden verdacht genocidale opzet te koesteren, dan is die staat verplicht om deze middelen te gebruiken als de omstandigheden dit toelaten.

Een staat kan aansprakelijk worden gehouden voor een schending van de verplichting tot het voorkomen van genocide wanneer deze staat duidelijk heeft nagelaten alle maatregelen te nemen die binnen zijn macht lagen en die hadden kunnen bijdragen aan het voorkomen van genocide. Een staat kan alleen aansprakelijk worden gehouden voor het schenden van de verplichting tot voorkomen wanneer daadwerkelijk genocide heeft plaatsgevonden. In de zaak tussen Bosnië-Herzegovina en Servië en Montenegro (2007) over de aansprakelijkheid van Servië voor de genocide in Srebrenica, oordeelde het IGH dat Servië weliswaar niet aansprakelijk was voor het plegen van genocide, maar wel voor het schenden van de verplichting tot het voorkomen van de genocide met betrekking tot de gebeurtennissen in Srebrenica in juli 1995. Hierbij hield het Hof onder meer rekening met de mate van invloed van de Federale Republiek Servië op de Bosnische Serviërs die de genocide in Srebrenica bedachten en uitvoerden en de aanwezige kennis bij de Servische autoriteiten van het risico op genocide.

Verplichting tot bestraffen van genocide

De verplichting om genocide te bestraffen is nader uitgewerkt in artikelen III t/m VII van het Genocideverdrag. Deze verplichting houdt onder meer in dat staten genocide strafbaar moeten stellen en op hun eigen grondgebied moeten vervolgen. De verplichting tot het bestraffen van genocide kan ook een verplichting tot samenwerken met internationale strafhoven omvatten.

Volgens het IGH verplicht artikel VI verdragspartijen enkel om territoriale rechtsmacht over het misdrijf genocide uit te oefenen. Dit betekent dat staten op basis van het Genocideverdrag alleen verplicht zijn om daders van genocide te bestraffen wanneer genocide op het grondgebied van de desbetreffende staat heeft plaatsgevonden. Zo oordeelde het IGH in bovengenoemde zaak, dat Servië niet verplicht was om de daders van de genocide in (het Bosnische) Srebrenica in Servië te berechten.

Deze beperkte verplichting tot bestraffen in artikel VI, belet staten niet om hun rechtsmacht over het misdrijf genocide verder uit te breiden en uit te oefenen op basis van andere criteria, zoals de nationaliteit van de dader of het slachtoffer. Nederland heeft dit ook gedaan: op basis van de Wim heeft Nederland rechtsmacht indien het slachtoffer of de verdachte Nederlands is, of wanneer de verdachte in Nederland aanwezig is.

De verplichting tot het bestraffen omvat daarnaast een verplichting tot samenwerken met internationale strafhoven en tribunalen, mits de verdragspartij de rechtsmacht van desbetreffende hof of tribunaal heeft aanvaard. De staat waar een verdachte van genocide zich bevindt, is onder meer verplicht om de verdachte aan te houden en over te leveren aan het bevoegde hof of tribunaal. Op basis van het Genocideverdrag geldt deze verplichting dus voor Nederland ten aanzien van het Internationaal Strafhof (ISH).

Het Statuut van Rome

Verplichtingen van Staten die partij zijn bij het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof

Tijdens het plenair debat ter voorbereiding op de Europese Raad van 17 december 2024 verzocht het lid Piri (GL/PvdA) uw Kamer te informeren over de verplichtingen die voor derde staten (zoals Nederland) voortvloeien uit het Statuut van Rome in het voorkomen van misdrijven tegen de menselijkheid.

Het Statuut van Rome brengt verplichtingen met zich mee voor staten die het Statuut van Rome hebben geratificeerd, zoals Nederland, of de rechtsmacht ad hoc hebben erkend (o.b.v. art. 12 lid 3). Verdragspartijen moeten volgens het Statuut volledige samenwerking verlenen aan het ISH bij zijn onderzoek naar, en vervolging van misdrijven waarover het Hof rechtsmacht bezit. De verdragspartijen hebben de verplichting om, overeenkomstig het in het Statuut bepaalde en de procedure ingevolge hun nationaal recht, te voldoen aan verzoeken tot samenwerking, waaronder aanhouding en overdracht van personen waartegen arrestatiebevelen zijn uitgevaardigd. Deze verplichting tot samenwerking geldt ook voor staten die geen partij zijn bij het Statuut van Rome, maar die wel de rechtsmacht van het ISH ad hoc hebben erkend op basis van artikel 12, derde lid, van het Statuut.

Op grond van het Statuut geldt verder het complementariteitsbeginsel, inhoudende dat het ISH slechts rechtsmacht kan uitoefenen indien geen staat bereid of bij machte is het onderzoek of de vervolging daadwerkelijk uit te voeren. Dit betekent dat – hoewel niet uitdrukkelijk in het Statuut bepaald – de verdragspartijen gehouden zijn om de misdrijven die aan de rechtsmacht van het Strafhof zijn onderworpen, in hun nationale strafwetgeving strafbaar te stellen. In Nederland wordt daarin voorzien door de Wim, waarin aanvankelijk het misdrijf genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en het misdrijf foltering strafbaar waren gesteld, en sinds 2011 ook gedwongen verdwijningen. In 2018 werd hieraan ook de strafbaarstelling van agressie toegevoegd.[9]

Uit het Statuut vloeien dus enkel verplichtingen voort voor staten die partij zijn bij het Statuut en voor staten die de rechtsmacht van het ISH ad hoc hebben erkend. Israël is geen partij bij het Statuut van Rome en heeft de rechtsmacht van het ISH niet erkend. Het statuut van Rome bevat geen expliciete plicht voor staten om misdrijven tegen de menselijkheid te voorkomen.

[9] Kamerstuk 28 337, nr. 3, memorie van toelichting bij de Wet Internationale Misdrijven